

浙江省哲学社会科学重点研究基地——浙江
财经学院政府管制与公共政策研究中心
浙江省高校人文社会科学重点研究基地——产业经济学

研究成果

政策供给与制度安排： 征地管制变迁的田野调查 ——以浙江为例

鲍海君/著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

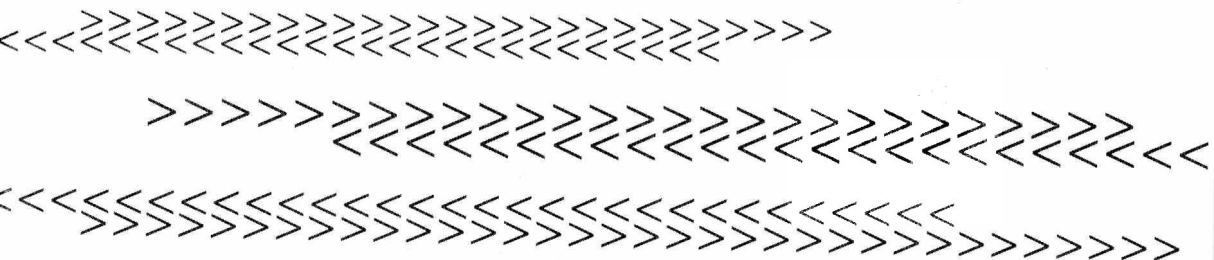
教育部人文社会科学项目

浙江省哲学社会科学重点研究基地——浙江
财经学院政府管制与公共政策研究中心
浙江省高校人文社会科学重点研究基地——产业经济学

研究成果

政策供给与制度安排： 征地管制变迁的田野调查 ——以浙江为例

鲍海君/著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

政策供给与制度安排：征地管制变迁的田野调查——以浙江为例/鲍海君著. —北京：经济管理出版社，2012. 4

ISBN 978-7-5096-1885-1

I. ①政… II. ①鲍… III. ①土地征用—土地制度—调查研究—浙江省 IV. ①F321.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第075076号

责任编辑：张 艳

责任印制：黄 铄

责任校对：超 凡

出版发行：经济管理出版社（北京市海淀区北蜂窝8号中雅大厦11层 100038）

网 址：www.E-mp.com.cn

电 话：(010)51915602

印 刷：三河市延风印装厂

经 销：新华书店

开 本：720mm×1000mm/16

印 张：13.5

字 数：200千字

版 次：2012年7月第1版 2012年7月第1次印刷

书 号：ISBN 978-7-5096-1885-1

定 价：35.00元

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书，如有印装错误，由本社读者服务部负责调换。

联系地址：北京阜外月坛北小街2号

电话：(010)68022974 邮编：100836

内容提要

我国城市化、工业化的飞速发展，带来了大量农村土地的征收转用，并产生了众多的失地农民。现行征地管制体制使得各利益集团在城市化进程中不断侵蚀模糊农民集体所有的土地产权，失地农民的利益难以得到有效保障，导致征地矛盾不断升级，群体性事件频发。本书首先从地租理论、产权理论以及政府管制理论出发，提出了征地管制政策供给与制度安排的分析框架和理论假设。然后，通过对浙江省各地市以及浙江省 10 多个县（市）20 余个村庄 800 余位农民的详细田野调查，描绘了浙江省各地征地管制变迁的路线图，查明了不同群体农民对征地管制变迁的认知与反应。田野调查还发现，城市化的推进使得城郊大量名特优产品基地被征收转用，造成名特优产品基地不断缩小，产品品质下降，这种现象亟待引起重视。最后，本书在借鉴境外征地经验的基础上，对我国征地管制的政策供给和制度安排作了详尽分析，提出了经济性征地管制政策、社会性征地管制政策以及对征地“管制者”的管制政策的建议；并根据国际上政府管制的发展动态，展望了我国征地管制的趋势，即征地治理机制的多元化趋势、征地管制的一体化趋势、征地管制的社会化趋势以及征地管制的绩效化趋势。

目 录

第一章 导论	1
第二章 征地管制的分析框架	5
第一节 地租理论与征地制度改革分析	5
第二节 政府管制理论与征地制度改革分析	14
第三节 产权理论与征地制度改革分析	31
第三章 我国征地制度变迁的回顾与评价	51
第一节 新中国成立以来我国征地制度的变迁	51
第二节 现行征地补偿的问题剖析	57
第三节 现行征地程序的问题剖析	64
第四节 现行征地安置的问题剖析	68
第五节 我国征地补偿与安置的特殊性	72
第四章 浙江省各地征地管制政策变迁的探索与实践	79
第一节 杭州市征地管制政策改革的探索与实践	79
第二节 丽水市征地补偿区片综合价的探索与实践	92
第三节 温州乐清市留地补偿的探索与实践	95
第四节 台州温岭市征地社会性管制政策改革的探索与实践	97
第五节 金华市征地管制政策改革的探索与实践	100
第六节 衢州市征地管制政策改革的探索与实践	103

第五章 浙江省不同农民群体对征地管制变迁的认知与反应	125
第一节 浙江省征地管制变迁梗概	125
第二节 浙江省不同农民群体对征地后土地增值的认知与反应	126
第三节 浙江省不同农民群体对失地农民生活保障制度的 认知与反应	136
第六章 征地管制的政策供给与制度安排	145
第一节 经济性征地管制政策供给与制度安排	145
第二节 社会性征地管制政策供给与制度安排	155
第三节 对征地“管制者”的管制政策供给与制度安排	168
第四节 征地管制的趋势与展望	170
附录 境外征地的经验与借鉴	177
第一节 征地补偿的标准与范围	177
第二节 征地补偿的方式	186
第三节 征地补偿支付时间	188
第四节 土地征收程序	189
第五节 土地增值分配	192
第六节 征地补偿纠纷的解决途径	196
第七节 对我国征地制度改革的启示	197
参考文献	199
后记	207

第一章 导论

20 世纪 80 年代以来的改革开放,打开了国门和城门,在城市实现了较大幅度的开放。尤其是党的十三届四中全会以来,我国城市经济更是得到了长足的发展,城市综合实力进一步增强,城市建设日新月异,城市在整个国民经济发展中扮演着越来越重要的角色,城市化水平得到了较大的提高。据国家统计局网站提供的数据统计,1990~2006 年的 17 年间,我国地级城市数量由 188 个增加到 286 个,市区非农业人口超百万人的特大城市由 31 个增加到 117 个。2006 年,地级城市建成区面积达 33659.8 平方公里,人口密度达到 2238.2 人/平方公里,城市化水平已达到 43.9%^①。

城市化既是人口的城市化,同时又是土地的城市化。而且,我国的城市土地扩张速度远远高于城市人口增长速度。如 2000 年我国城市土地面积是 2.24 万平方公里,到 2003 年达到 2.83 万平方公里,城市土地面积扩张的速度平均年增长为 8.8%^②。

在城市化的推进过程中,城市的扩张带来了大量农村土地的转用,并产生了众多的失地农民。据国土资源部统计,从 1987 年到 2001 年,全国非农建设占用了 3300 多万亩耕地,近 7 成是政府用行政方式征占土地。到 2004 年,全国失地农民总数在 4000 万人左右,每年还要新增 200 多万人(张喆,2004)。对 4000 余万农民失地这个数据,有人认为这还是一个保守的说法。进入 20 世纪 90 年代后全国大搞开发区,最高峰时开发区多达 8000 多个,当时全国每年流失的耕地数量为 1000 万亩以上,人为征占为 500 万亩,按人均两亩地计算,13 年间全国失地农民数量起码达 6500 万人。东部一些发达地

① 国家统计局网站, [www. stats. gov. cn](http://www.stats.gov.cn)。

② 《2004 年国土资源报告》,地质出版社,2004。

区,人均耕地不足1亩,失地农民的系数就更高。因此,由此可以推断,从1990年至今制造的失地农民已经远远超过4000万人(杨盛海、曹金波,2004)。我国有13亿人口,其中有8亿人是农民,在城市化进程中,我国将有近6亿农民成为失去土地的农民,他们必须逐渐从农民转变为市民(陆福兴、杨盛海,2004)。另外,按照《全国土地利用总体规划纲要》,2000~2030年占用耕地将超过5450万亩。届时,我国的失地农民将超过1亿人,而将有一半以上的农民既失地又失业。

“十一五”期间,随着城市化的不断推进,我国失地农民还将持续增加,给社会带来的压力也将越来越大。在城市化进程中保护好失地农民的利益,对于确保社会稳定、建设和谐社会至关重要(李元,2005)。

尽管各地都在强调失地农民利益,但各利益集团在城市化进程中不断侵蚀模糊农民集体所有的土地产权,试看下述案例。

案例1-1 山东新泰的违法征地

2003年2月,新泰市谷里镇北谷里村188户村民的约77.74亩耕地被山东升华玻璃制品有限公司(以下简称“升华公司”)占用了,在没有和村民签订任何征地协议的情况下,该公司就在耕地里办起了奠基仪式,新泰市几大班子的领导都出席了。随后,村民们将非法占地之事举报到新泰市国土资源局。该局调查发现,征地方没有征地手续,遂要求其立即停工。但升华公司依然施工,令人惊奇的是,派出所的警车在现场为其“保驾护航”。此后,村民们一直没有放弃利用各种手段为自己的土地讨说法。上访、起诉,向媒体、专家投诉,但种种努力都没有改变现状——他们的土地被圈在铁丝网里,大部分都已杂草丛生,如图1-1所示。



图 1-1 北谷里村铁丝网里的荒芜耕地

而就在北谷里的邻村，又有一个 2002 年秋后才以“以租代征”的形式取得土地的公司盖起了新厂房，而其产品与升华公司几乎一样。在镇卫生院后面的 3 家厂子，被当地村民称作镇里的开发区，同样也是以“以租代征”的形式获得土地的。

村民们从村会计牛先华那里找到了答案。有村民问：“我的承包地每人 244 平方米，咱村为什么按 0.7 亩算？”牛会计回答：“按各组报的数。”村民再问：“是不是咱村街道两旁商业区和镇开发区都没去掉？”牛会计答：“因没有手续，没有上报国土局。”村民又问：“镇开发区没有手续怎么能占地呢？”牛会计答：“都是租用的，咱市里不是都这样办吗？”村民提出质疑：“按国家政策，租用的土地不是不能用于非农建设吗？”牛会计沉默了。村民们要求看看村里的档案，遭到拒绝，说必须得书记或村主任批准才行。

在新泰，耕地遭到蚕食的，绝不止一个北谷里村。作为县级市，新泰市已经有了一个颇具规模的省级开发区，规划面积 24 平方公里，实际利用面积 19 平方公里。这个开发区马路宽阔，厂区宽大，一条发展大道据称有 120 米宽。

但让人困惑的是,这个县级市已经有了一个省级开发区,仍然不够用。我们看到新泰市多个乡镇都有成片的厂房。从济南出发,在新泰的果都收费站下了高速公路,经过果都、羊流、西张庄镇,公路两旁随处可见厂房、民房或者大片的杨树,偶尔才看得到一片绿色的麦田。有不少厂房除了门口的守门人,都看不到里面有人干活,甚至有的已经锁上了大门。

西张庄镇政府刚刚搬进新建的办公大楼,原来位于镇中心的4层办公大楼现在成了镇卫生院。新建的办公楼包括一幢6层高的办公大楼和一幢两层高的为民服务代理大厅,新的办公楼隔着一一条公路就是农田,而宽阔的公路上几乎连个人影都很难看到。

据有关人士介绍,2001年,新泰市政府曾经确定了12个乡镇建设开发区,后来国家要求取缔乡镇开发区,2003年新泰市政府又出台文件取消了这一批乡镇开发区。牌子虽然摘了,但建设仍在继续。在新汶街道办事处良达工业园,新近竖起了几根建厂房的柱子。附近的村民说,这是刚刚才被征收的,一年一亩地给800元。

从2003年2月至今,除去被劳动教养的1年零9个月,山东省新泰市谷里镇北谷里村村民张洪尚一直没有停止为自己失去的土地讨个说法。但让他失望的是,4年过去了,却丝毫没有改变他们土地被违法占用的命运。

资料来源:朱丽亚:《山东新泰征地调查》,《中国青年报》,2007年12月24日。

实际上,土地征而不用、多征少用等违法用地现象在全国十分普遍,县市政府、乡镇政府,甚至村委会都是违法征地的主体,许多村委会在当地政府的默许下以村委会的名义向村民征购土地然后转手赚钱,产生了大量隐性失地农民,导致征地矛盾不断升级,群体性事件频发。

这一现象的产生与现行征地中政府管制政策密切相关,本书将从地租理论、产权理论以及政府管制理论出发,通过浙江省各地的田野调查,对征地中的政府管制政策进行分析、评价并提出相关的制度安排。

第二章 征地管制的分析框架

本章从地租理论、政府管制理论和产权理论出发,认为从地租理论的角度看,农地征收转用的增值收益,主要是级差地租Ⅱ,这部分收益大部分应归社会,但应建立土地所有者和使用者共享社会发展成果的机制。农村集体土地作为生产要素之一,是农民的财产,从土地产权角度看应该容许农民凭借这个财产权参与增值分配。否则,在我国社会主义市场经济下,资金和劳动力这些生产要素可以参与分配而不允许土地这一生产要素参与分配是不公平的,也是不符合市场经济原则的。因此,尽管由于农地征收转用存在很强的外部性而需要政府进行调控和管制,以弥补市场机制的不足,但是,政府对农地征收转用的管制,应选择确定产权规则从而让大家在明确而有预期的规则下使用土地,而不是选择在模糊而充满不确定性的规则下让大家凭借其政治力量角逐征地中的公共租金。如果政府管制使农地产权界定得更加清晰,那么这种管制就会缩小公共域的范围,进而减少租金消散。相反,如果政府管制使征地中公共域产生或更大程度地产生,那么将不可避免或更大程度地发生租金消散。因此,需要追踪政府管制理论的发展动态,放松征地中的经济性管制,允许农民凭借土地产权分享农地征收转用中的增值收益,加强征地中的社会性管制,落实“以工补农,以城促乡”政策,统筹城乡发展,促进和谐社会建设。

第一节 地租理论与征地制度改革分析

“地租”(rent)一词创于12世纪的法国,来自拉丁语 *rendita*,意思是指

报酬或者收益。就各种社会形态下地租的一般特征来讲,地租是直接生产者在农业或其他产业中所创造的生产物被土地所有者占有的部分,是土地所有权在经济上实现的形式。地租理论一直是经济学中最重要的理论之一,同时又是征地补偿的理论依据之一,历史上有很多关于这方面的学说和理论,所谓仁者见仁、智者见智。

一、地租理论的发展

(一) 古典地租理论

英国古典政治经济学派威廉·配第最早提出地租理论。威廉·配第认为地租是农地生产作物的一种剩余或净报酬,阐述了级差地租Ⅰ、Ⅱ的基本原理。

理查德·坎蒂隆(Richard Cantilon)提出地租是剩余扣除利润的余额,对威廉·配第理论进行了补充。

此后,英国古典政治经济学派亚当·斯密、法国农业学派杜尔阁、美国经济学家詹姆斯·安得森、英国古典经济学理论完成者大卫·李嘉图、法国古典经济学派让·巴蒂斯特·萨伊(Jean Baptiste Say)等,对古典地租理论的发展和完善作出了不同程度的贡献(莫尔豪斯·伊利,1982;保罗·A.萨缪尔森等,1982)。

(二) 现代西方地租理论

现代西方地租理论的发展趋势之一,是在深化地租与地价研究的基础上,开始对城市地租的探讨。自19世纪后期,在世界范围的城市化进程中,城市用地与农业用地矛盾日益紧张,在比较利益的驱使下,大量农业用地变为非农业用地,城市在人文景观上的地位日渐突出,从而引起许多经济学家对城市问题的关注。

英国经济学家阿尔弗雷德·马歇尔运用边际分析和供求分析综合起来分析地租地价;美国经济学家约翰·B.克拉克用边际分析、数量分析以及报

酬递减规律论证了地租地价问题；英国经济学家赫德运用区位理论分析了地租问题；美国经济学家威廉·阿朗索（William Alonso）利用数学模型，根据假设条件，揭示地租的成因、结构和地价的空间分布。上述研究使地租理论向更广阔的领域延展。

（三）当代西方地租理论

当代美国著名经济学家保罗·A. 萨缪尔森认为，地租是为使用土地付出的代价，土地供给数量是固定的，可以利用地租和生产要素的价格来分配稀缺的资源，而不收取地租会造成缺乏效率的或不适应的使用方法。

美国土地经济学家雷利·巴洛维认为，地租可以简单地看做是一种经济体系，即总产值或者总收益减去总要素成本或总成本之后余下的那一部分，各类土地上的地租额取决于产品价格水平和成本之间的关系。

上述两位代表人物继承了现代西方经济学关于地租研究的某些观点，把地租放在市场体系中进行研究，其研究方法对于研究我国地租问题以及征地补偿问题具有重要的借鉴意义。

（四）马克思地租理论

马克思认为，地租是土地所有权在经济上的实现，地租分为绝对地租和级差地租。绝对地租是土地所有权垄断的结果，而级差地租是土地的资本主义经营垄断的结果。实质都是工人劳动创造的剩余价值的一部分。但绝对地租是农产品的价值超过生产价格或农产品价格高于其价值的那部分剩余价值，而级差地租则是农产品的社会价值总和大于其个别价值总和的那部分剩余价值。绝对地租和级差地租都与土地所有权有联系，但在绝对地租情况下，它是由土地所有权直接形成。而在级差地租的情况下，土地所有权只是把超额利润从农业资本家手中转到土地所有者手中的原因，在没有土地所有权的情况下，也能产生超额利润。绝对地租是任何等级土地都必须支付的地租，而级差地租不是任何土地都能提供的。

此外，还有一种被马克思称为特殊形式的地租，即垄断地租。它是地租的一种特殊形式，指从具有独特自然条件的土地上所获得的超额利润转化而

来的地租。垄断地租不是任何土地都能产生的,它只产生于具有某种独特自然条件的土地。如只有某些土地能生产某类珍贵产品(如人参、名茶等)。这类土地面积有限,利用这种土地生产的商品具有独特的品质,而且产量有限,供不应求,产品的出售价格主要由购买者的爱好程度和支付能力决定,从而形成一种同产品价值决定无关的、大大高于生产价格的垄断价格。这个垄断价格带来的超额利润,不归租地资本家占有,而由资本家转交给土地所有者,形成垄断地租。正如马克思所说:“一个葡萄园在它所产的葡萄酒特别好时(这种葡萄酒一般说来只能进行比较小量的生产),就会提供一个垄断价格。由于这个垄断价格(它超过产品价值的余额,只决定于高贵的饮酒者的财富和嗜好),葡萄种植者将实现一个相当大的超额利润。这种在这里由垄断价格产生的超额利润,由于土地所有者对这块具有独特性质的土地的所有权而转化为地租,并以这种形式落入土地所有者中。因此,在这里,是垄断价格产生地租。”(《马克思恩格斯全集》第25卷,第873页)。在资本主义社会,其他具有独特自然条件的土地,如生产某种稀有金属的矿山地段,某些旅游胜地的建筑地段,经营者都能依据其特有条件确定垄断价格,获得超额利润。这类独特土地上的超额利润,也会转为垄断地租。垄断地租不同于级差地租,也不同于绝对地租,它不是资本主义的正常地租形式,而是一种特殊地租形式,是资本主义生产关系中的一种特殊现象。垄断地租会因竞争规律的影响及购买者的需要和支付能力的变化而变化。土地所有权的存在,决定了这种垄断超额利润最终转化为垄断地租归土地所有者占有。

马克思主义的地租理论是在批判和继承古典地租理论的基础上创立的,并赋予了地租理论崭新的科学内容。马克思和恩格斯把劳动价值论贯彻于地租理论的始终,指出资本主义地租是剩余价值的转化形式之一,土地价格是地租的资本化。

二、征地后土地转用增值与级差地租分享

在征地补偿问题的研究上,许多学者都认识到我国现行的征地补偿明显留有计划经济时代的痕迹,存在着征地补偿标准不科学、补偿内容不完整、

补偿的范围不明确、补偿费用偏低等问题。而伴随着土地的征收征用，土地具有的作为农民赖以生存的社会保障功能和生产资料功能随之消失。这些都使得农民在失去土地后的生活得不到保障，农民在得不到长远生活保障的时候却发现农地转用后的巨额增值，造成心理上极大的不平衡，巨大的心理落差和征地后生活贫困，使得失地农民成为社会不稳定的因素之一。为了更好地解决失地农民的生活和征地补偿中出现的问题，学者们把研究的焦点逐渐集中在这部分巨额土地增值的分配问题上。能否很好地解决征地补偿的问题，在很大程度上取决于能否找到妥善的办法来解决农地转用增值分配问题。

在对增值收益分配问题上，借鉴了国外发达国家和我国台湾地区农地转用增值分配的实践经验并根据土地产权理论、特别牺牲学说等理论，国内外形成3种观点：涨价归公、涨价归农、涨价分享。

支持“涨价归农”的学者（刘正山，2005；郑振源，2006）给出如下理由：

（1）土地非农开发权补偿论。这是从产权角度来论述的主张，认为农民所拥有的土地产权应当是完整的——除了一般地拥有农地的占有、使用、收益、处分等项权利之外，还应当特别提到拥有“土地非农开发权”。农地无论以何种方式转变为非农用地，原所有者都应当获得“土地非农开发权价格”即“非农地价格”，只有这样才算“产权完整”。

（2）农地资源价值补偿论。这种观点认为，农地具有直接使用价值、选择价值、存在价值等，并认为农地所有者应当获得反映土地直接使用价值和选择价值的地价。

（3）农民对集体土地代代耕种、辈辈相传，土地之于农民具有其他资产所不能代替的生产功能、保障功能和归依功能，农民为公共利益和地方社会经济发展放弃了对土地的占有，本身已作出巨大牺牲，国家理应作出相应的补偿，将土地增值收益完全还利于农民。

（4）根据竞标地租理论证明，区位和投标地租及其资本化的地价决定农地会不会“转非”，是区位决定地租、地价，地租、地价又决定了用途，所以农地“涨价”是在区位改善获得外部经济效益时就已经涨了，并不是“农地转非后”才涨的。所以农民应该得到这部分的涨价，因为在农民拥有这块

土地的时候就已经涨价了,而不是转用后才涨价的。

支持“涨价归公”的学者(周诚等,2005)给出如下理由:

(1) 美国经济学家亨利·乔治在他 1882 年出版的《进步与贫困》里认为社会财富的增加,技术不断的进步,垄断地租的不断上升,地主坐享其乐,不劳而获,而工人却日趋穷困,极不合理,所以他认为土地的“私有是盗窃,地租是赃物”。于是,他主张没收全部地租,抽土地单一税。

(2) 孙中山的“平均地权”理论认为地价高涨,是由于社会改良和工商业进步。这种进步和改良的功劳,还是由众人的力量经营而来的,所以由这种改良和进步之后,所高涨的地价,应该归之大众,不应该归之私人。

(3) 辐射性增值。各种非农建设项目的功能,直接改善了非农建设用地的“使用价值”,即交通、供电、货源、客源等方面的改善,使得用户获得种种便利,从而对这些土地的需求量增加,而土地的固定性则决定了位置优良的土地的有限性并造成价格明显上扬。这样的增值完全来源于整个社会的经济发展,从而土地的这部分增值收益应当归社会所有。

(4) 国家对交通道路、绿化、供水供电等基础设施和公共设施进行了配套建设并转变了土地用途的缘故,因此,农用地被征用后所带来的巨大的增值收益应该归国家所有。

(5) 土地是在农用地转建设用地后才产生涨价的,不是土地占有人所创造的,应当“涨价归公”。

支持“涨价分享”的学者(周诚,2006;姜开勤,2004;钟水映,2006;等等)认为土地增值的原因是多样的,而农民和国家在“涨价”分配的问题上应该按照增值中谁起作用、收益就归谁的原则来分配。

(1) 土地直接投资增值。土地中客观凝结着农民及农民集体“物化劳动”,由于农民对土地的贡献所导致的增值应该归农民和农民集体所有。

(2) 土地间接投资增值。土地利用具有外部性的特点,周边基础设施的改善对土地也发挥着辐射作用,相当于对土地进行了间接投资。这些间接投资主要是国家对基础设施、公共设施等的不断投入而使投资环境不断改善。而投资环境的改善无疑会提高土地的利用能力、经济效益,进而引致土地增值。这部分的增值应该归国家所有。

(3) 农用地非农建设发展权收益增值。我国农村集体土地所有权是不完全的所有权,其本身不含有农用地非农建设发展权,集体土地承包经营也是如此,土地发展权为国家所有。而土地征收征用,不仅涉及集体土地所有权的转移,还涉及土地用途的转变。而土地用途的转变会引发土地的增值。所以这部分增值应该归国家所有。

(4) 土地自然增值。随着社会经济的发展和人口的增长,人们对土地的需求日益增加,但由于土地具有面积有限和位置固定的特点,因此从一个较长时期来看,土地市场将逐渐出现相对无限的需求与相对有限的土地自然供给的局面,即求大于供,导致土地价格上涨。这部分增值仅是由社会经济的发展所引致的,因此,该增值归国家所有。

(5) 征地不完全补偿“增值”。我国的征地补偿是不完全的补偿,加上一定程度上人为降低征地补偿标准甚至层层克扣征地补偿费用现象的存在,使得征地成本极低,而土地征用后国家又以市场的价格出让给地方。出让价格与征地成本价之间相差悬殊。这个部分的增值应该还给农民。

区别土地增值的不同原因,并将由不同原因导致的土地增值归不同的主体,让农民和国家分享这部分增值收益。

尽管对于农地转用增值收益分配存在上述3种不同观点,但随着社会的发展和争论的深入,学术界逐渐倾向于“涨价分享”的理念,如周诚教授对于增值收益分配从“涨价归公”转向现在的“全面产权观”,即“涨价分享”。

除了学术界,政府的征地实践也趋向于“涨价分享”。中央政府连续多年的“一号文件”关注农村问题,提出让农民共享社会发展成果。同时,《物权法》中规定了农村集体所有权、土地承包经营权、宅基地使用权等农民的一系列权利,同时对普遍关注的征收中农民利益的保护做了详细的规定。因此,《物权法》的制定无疑为我国农村经济社会发展和保护农民权益提供了更加坚实的法律基础,也反映和体现了现阶段党和政府让农民共享社会发展成果的政策意图。自然,在土地增值收益的问题上,也更倾向于让农民参与分享。

实际上,许多地方政府已经开始实行由国家、农村集体组织、失地